

1-131.37

673

日本北海道综合开发计划和政策法规

清华大学经济管理学院 编译

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

日本北海道综合开发计划和政策法规 / 清华大学经济
管理学院编译. —北京: 中国计划出版社, 2002. 10
ISBN 7-80177-118-4

I. 日... II. 清... III. ①地区经济—综合开发—
计划—北海道②地区经济—综合开发—政策—北海道
IV. F131.37

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 072661 号

日本北海道综合开发计划和政策法规

清华大学经济管理学院 编译

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.75 印张 294 千字

2002 年 10 月第一版 2002 年 10 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80177-118-4/F·044

定价:25.00 元

本书编委会

宁吉喆 李子奈 吴 栋 李应明
吴德林 胡长顺 武康平 冯 梅

前言：北海道开发的历史与特点

北海道是位于日本北端的岛屿，面积约 8.3 万平方公里，约占日本国土总面积的 22%，人口约 570 万，约占日本总人口的 4.5%。北海道地处寒带，年平均气温 $6^{\circ}\text{C} \sim 10^{\circ}\text{C}$ ，年平均降水量 800~1 500 毫米，气候凉冷低温，特别是日本海边的冬天，降雪量很大。北海道有雄伟的高山、富饶的森林资源和分布很广的湖沼，形成了独特的北国景观。经济方面，北海道地方总产值约占日本全国的 4%，其产业结构与全国比较，表现为第一、三产业高，第二产业低。在第一产业方面，北海道是日本最大的粮食供应基地，耕地面积为 119 万公顷，约占日本的 1/4。专业农户的比率非常高，目前正在开展大规模提高土地利用率的活動。北海道的主要农产品有：土豆（占全国的 79%）、甜菜（占全国的 100%）、小麦（占全国的 52%）、鲜奶（占全国的 43%）。在第二产业中，建筑业的比重高于全国，但制造业的比重极低，不到全国的 1/2。此外，在北海道制造业的构成中，从工业产品的发货量来看，以食品、纸浆、造纸等地方资源型产品为主，其比重占半数以上，而电器机械及金属制品等加工组装型产品的比重与全国相比是非常低的。北海道的自然资源十分丰富，其农林水产业和旅游开发具有较高水平，但在工业开发，特别是制造业的发展方面处于劣势，导致地方总产值低于全国的水平。

一、北海道开发的历史

北海道的开发始于明治维新之后，1869 年设置“开拓使”以来，它已成为日本一项重要的国策。当时的北海道几乎是一片荒

野,人口只有5万,其中大部分居住在南端的函馆附近。“开拓使”主要负责开垦土地,建设铁路、港湾、公路等交通基础设施,开采煤矿和兴建工厂。1886年,设立了北海道厅,从此直到第二次世界大战后的1946年,北海道开发作为一项基本国策,一直由北海道厅组织实施。特别是1901年,国家首次制定了作为开发的基本指导方针的长期计划,采用了综合开发模式,把农林水产业、煤、钢铁、造船等确立为北海道的基础产业,推动了道内各地区中心城市的建设。第二次世界大战结束的1945年,北海道的人口达到350万人。

第二次世界大战结束后,随着日本政治、社会体制的变化,北海道开发的组织实施机构也发生了变化。1947年日本对地方自治制度进行了修改,把原为国家机关的北海道厅改组为地方公共团体。但是,在战后困难的经济形势下,作为日本的粮食基地,北海道消化了新增加的人口,成为带动日本经济发展的重要地区,事实上,从1945年后的五年间,北海道的人口一举增加了80万。

因此,日本政府认为有必要继续通过国家机关推进北海道的开发。于是,1950年,日本制定了作为第一个区域开发法的《北海道开发法》,并在东京设置了北海道开发厅。1951年,在北海道的札幌设立了作为北海道开发厅的派出机构并实施公共事业的北海道开发局,1956年,在北海道开发厅的监督下成立了负责地区开发金融的北海道开发公库。这样,日本政府建立了由北海道开发厅、北海道开发局和北海道开发公库为基本架构的负责战后北海道开发的国家体制。北海道开发公库1957年改为北海道东北开发公库,把整个东北地区作为其融资对象;1999年与日本开发银行合并,新成立日本政策投资银行,延续了原北海道东北开发公库的职能,继续支持北海道的开发。2001年1月,中央省厅在进行重组时,北海道开发厅与国土厅、运输省、建设省一同合并为新的机构——国土交通省。因此,北海道开发厅成为国土交通省内部

的部局——北海道局。但是,以前北海道开发厅的一切机能仍旧继续保留在国土交通省,即使名称变了,但国家对北海道开发的作用和职能并没有改变。

二、北海道开发的特点

正如前面所说,经过 130 多年的开发,到 2000 年,北海道道内国内生产总值虽然仅占日本全国的 4%,但与过去相比,北海道的产业结构表现为第一、第三产业高,第二产业低,已得到相当大的发展。北海道特别是农林水产业、旅游业的开发已具有相当高的水平,与全国相比,基于北海道开发法而进行的北海道综合开发,是根据北海道的特点,以为日本全国的发展作贡献为目标,并从国家的立场出发而进行的。北海道开发具有以下特点:

第一,北海道的开发是在中央国家机关——国土交通省北海道局(原北海道开发厅)及其派出机构——北海道开发局这种中央政府领导的综合开发体制下进行的。

二战后,除 1947 年到 1949 年原为国家机关的北海道厅改组为地方公共团体外,从 1950 年开始,北海道开发厅一直是政府机关,日本政府是推进北海道开发的主体。日本《中央国家机关等改革基本法》规定,北海道开发是国土交通省的主要职能之一。根据《国土交通省设置法》,北海道局的主要职能是:开发计划的调查、制定及推进;北海道开发事业费的统一申报;对日本政策投资银行的监督;北方领土附近地区的振兴;北海道地区少数民族传统等知识的普及和教育;对独立行政法人北海道开发土木研究所的监督;北海道开发局工作的指导和改善。北海道开发局的主要职能是:开发计划的调查和推进;直辖公共事业的实施;补助金的交付事务;都市计划、住宅等的批准;建设行业的振兴等。北海道开发局作为北海道局的派出机构,本部设在札幌,承担着国家公共事业的实施以及对地方公共团体补助金业务。2001 年在中央省厅重组前,日本其他地区的农林水产省、运输省、建设省的派出机构分别

进行了社会资本的调配,只有北海道开发局综合进行了由三个省、厅承担的社会资本的调配,体现了北海道开发局的综合性和效率。

第二,北海道的开发是依据《北海道开发法》和综合开发计划进行的。同时,为便于加强与中央其他国家机关的联系和协调,从北海道综合开发计划的制定到实施,由北海道局进行统一的组织领导。

《北海道开发法》第2条第1款规定:北海道综合开发计划是由国家制定的计划,必须经过国土审议会北海道开发分会的调查、审议,并征求有关地方公共团体的意见后,由北海道局在调查研究的基础上,进行政策的制定及组织实施。

北海道综合开发计划是政府组织制定、实施的基本计划,是对民间经济活动进行财政投融资的依据,也被民间部门作为其诸活动的指导方针。从1952年北海道开发局设置以来,日本政府共实施了六次综合开发计划。现在实施的第六个计划(1998~2007年)目标是“建成开放、自立的北海道”。前五个综合计划,其计划目标分别为:第一个计划“资源的开发与产业的振兴”;第二个计划“产业结构的升级优化”;第三个计划“建设高效率和高福利的社会”;第四个计划“形成稳定性的综合环境”;第五个计划“建成对国家有贡献、竞争力强的北海道”。在这期间,日本经济经历了1960年的高度增长时期和以1973年第一次石油危机为契机的稳定增长的变化过程,北海道综合开发计划也根据日本经济的发展变化来随时调整目标。

二战后迄今,北海道已实施的六次综合开发计划,推动了公路、河流、农业、港湾等开发事业的发展,从计划制定到事业实施的一元化行政及各事业间的合作下,随着社会资本整备的综合进行,提高了农业生产率,商品流通顺利畅通,改善了生活环境,提高了以农民收入为首的整个北海道的收入水平,其结果是北海道与全国的收入差距逐渐减少。这是随着日本经济的增长,在整体经济

水平提高的过程中实现的,虽然这不只是北海道开发行政取得的成果,但是,对于缩小地区间经济差距这一大的政策目标来说,北海道开发行政在短期内开展的有重点的、有效率的社会资本整備,无疑发挥了重要的作用。

第三,北海道开发所需要的公共事业费实行一次申报制度。而日本其他地区公共事业费的预算,要分别向建设省、运输省、农林水产省申报。北海道局一次申报的预算,包括治山治水、公路、港湾、渔港、机场、住宅、下水道、农业农村基础设施等的公共事业费,北海道局是在与有关部门协调之后,提出概算要求的。

北海道开发的这种一次申报制度,是从预算角度保证推进北海道综合开发计划骨干项目的手段。关于预算的使用,国土交通省所管项目的预算由国土交通省执行;其他项目的预算,由国土交通省划给农林水产省、厚生劳动省和环境省或转入特别账户,由它们自行执行。2000年度北海道开发预算总额为9 618亿日元,其中作为公共事业费的北海道开发事业费是9 419亿日元。北海道开发局设置以来,政府对于社会资本的安排采取了重点的财政拨款方式。虽然北海道开发事业费占日本全国公共事业费的比重,从长期来看处于递减的状态,但仍维持在10%的水平。可以说,在北海道的经济结构中公共投资依赖程度较高。

第四,北海道开发政策金融制度是北海道开发不可或缺的重要制度。无论是早期的政府政策金融——北海道开发公库或北海道东北开发公库,还是今天的日本政策投资银行,都把北海道作为其融资的惟一或主要对象之一。在政府投资机构稳定而有重点的政策金融支持下,积极地谋求产业振兴。

为促进经济社会的持续、快速、健康发展,提高国民的生活水平,增强地区经济的自我发展潜力,日本政策投资银行作为对一般金融机构的补充或奖励,通过提供长期资金,发挥金融对经济社会政策的作用。其主要业务是:设备资金和研究开发资金的贷款、对

该资金进行债务担保、为筹集该资金取得公司债、对项目提供必要的资本金。

日本政策投资银行的分管大臣是财务大臣和国土交通大臣。其中,国土交通大臣从北海道开发的角度对该银行进行指导、监督。日本政策投资银行依据分管大臣制定的时间为3年的中期政策方针进行贷款。所以,为了实施中期政策方针规定的事项,日本政策投资银行每年都要制定投融资指针,其内容包括融资等的政策目的、对象项目等。2000年度,日本政策投资银行的融资规模为2.23万亿日元,其中,面向北海道及东北地区的融资为2561亿日元。2001年,日本政策投资银行的计划融资规模为1.6万亿日元,其中,面向北海道及东北地区的融资为1648亿日元。

他山之石,可以攻玉。中国实施西部大开发要借鉴发达国家开发落后地区的经验,日本北海道开发的经验对中国西部开发也有借鉴之处。2001年9月27日至10月6日,清华大学经济管理学院[中国内陆振兴政策研究访日团]到日本访问考察,主要考察了日本北海道开发的情况。日本北海道开发是发达国家开发落后地区比较成功的一例,尤其是日本政府通过立法、制定北海道综合开发计划和有关政策,有力地推动了北海道开发。迄今为止,日本政府共制定了6期北海道综合开发计划。考察团拜访了日本国土交通省北海道局(原北海道开发厅)、北海道开发局(札幌)、北海道经济产业局(原北海道通商产业局)等单位,在拜访北海道局时,考察团提出将日本北海道综合开发6期计划及北海道开发最新一期经济政策及有关法规编译成中文,以供中国西部开发参考,得到日方同意。现在,清华大学经济管理学院组织编译的《日本北海道综合开发计划和政策法规》就要出版了。在此我们谨对日本国土交通省北海道局表示感谢!

目 录

第一期北海道综合开发计划	(1)
北海道综合开发计划	(2)
北海道综合开发第一个五年实施计划第一篇	(7)
北海道综合开发第一个五年实施计划第一篇要点	(8)
北海道综合开发第一个五年实施计划第一篇	(13)
前言	(13)
第一 从资源看北海道的地位	(13)
第二 开发计划的设想	(15)
第三 第一个五年实施计划概要	(16)
第四 第一个五年实施计划的实施方法	(29)
附:北海道开发法	(35)
关于北海道综合开发计划制定的相关事宜	(36)
(北海道开发审议会长致北海道开发厅长官)	(36)
关于北海道综合开发计划制定的相关事宜	(37)
(北海道开发厅长官致北海道开发审议会长)	(37)
北海道综合开发第二个五年计划	(38)
第一 计划编制的意义	(38)
第二 计划的目标	(39)
第三 为实现计划目标而实施的基本方针	(42)
第四 各部门计划概要	(43)

第二期北海道综合开发计划	(51)
第一 计划编制的意义	(52)
第二 计划的实施期间	(53)
第三 计划的性质	(53)
第四 计划的目标	(53)
第五 实施策略的基本方针	(55)
第六 产业的振兴	(56)
第七 产业基础设施的建设	(64)
第八 社会生活基础设施的建设	(70)
第九 调查以及试验研究的扩充与强化	(74)
第十 资金	(74)
结语	(75)
 第三期北海道综合开发计划	 (77)
第一 计划编制的意义	(78)
第二 计划的实施期间	(79)
第三 计划的性质	(79)
第四 计划的目标	(79)
第五 各目标达成年的经济社会状况	(80)
第六 实施策略的基本方针	(82)
第七 产业的开发与振兴	(84)
第八 社会开发基础设施的强化	(94)
第九 交通通信设施的建设	(102)
第十 国土保全和水资源的开发	(107)
第十一 自然的保护保存和旅游开发	(109)
第十二 所需资金	(111)
结语	(112)

新北海道综合开发计划	(115)
第一 北海道综合开发面临的长期课题	(116)
第二 制定计划的必要性	(118)
第三 计划的性质	(119)
第四 计划的目标	(119)
第五 计划的基本方向	(119)
第六 地区综合环境圈的展开	(133)
第七 目标年经济社会的发展水平	(135)
第八 各部门推进计划的方针	(137)
第九 所需资金	(164)
结语	(165)
附:关于北海道综合开发计划	(167)

第五期北海道综合开发计划	(169)
第一 制定第五期北海道综合开发计划的意义	(170)
第二 第五期北海道综合开发计划的性质	(173)
第三 第五期北海道综合开发计划的基本目标	(173)
第四 计划实施的基本方针	(173)
第五 计划推进的策略	(176)
第六 目标年的经济社会水准	(177)
第七 主要实施策略的推进方针	(178)
第八 北海道地区新的发展方向	(228)
第九 附记	(245)
附:关于北海道综合开发计划	(246)

第六期北海道综合开发计划:开创日本明天的北海道	(247)
第一 制定新北海道综合开发计划的意义	(248)
第二 北海道开发的现状和课题	(250)

第三 北海道开发的基本理念和计划的目标·····	(263)
第四 对策措施实施的基本方向 ·····	(265)
第五 计划的主要措施 ·····	(269)
第六 地区建设 ·····	(295)
结语 ·····	(303)
附：关于北海道综合开发计划 ·····	(304)
21 世纪北海道经济产业政策 ·····	(305)
21 世纪北海道经济产业政策要点 ·····	(306)
21 世纪北海道经济产业政策 ·····	(312)
前言 ·····	(312)
第一 北海道经济的现状和面临的课题 ·····	(313)
第二 新生的北海道经济产业局所应发挥的作用 ·····	(327)
第三 政策的具体落实 ·····	(332)
结语 ·····	(359)
北海道开发法 ·····	(360)

.....

北海道综合开发计划

一、计划的目的

战后,被局限在 4 个岛屿中的我国,对具有广袤地域和丰富未开发资源的北海道进行开发,无论从解决经济自立、人口问题的角度来看,还是从提高国民士气的角度来看,都是绝对应予推进的事情。这就是北海道开发的目的。

二、开发计划的实施期间

本计划实施期间为 1952 年起至 1961 年止的十年间,前五年为第一个五年计划,后五年为第二个五年计划。

三、开发事业的设想

在北海道开发的具体措施中,紧要且重要的事项如下所示:

- (1) 电力的开发;
- (2) 交通运输以及通信设施的建设和完善;
- (3) 促进治水和水利建设;
- (4) 进行开垦以及推进土壤改良;
- (5) 开发渔场以及建设和扩充渔港;
- (6) 造林以及深山林的开发;
- (7) 振兴矿产业;
- (8) 改善和建设住宅;
- (9) 对开发工作进行基础调查;
- (10) 完善和扩建各种试验研究机构等。

计划实施时,在第一个五年计划中,要重点建设产业振兴的基

础——基础设施,在第二个五年计划中,要在进一步扩充和强化基础设施的同时,将重点放在谋求各产业飞速发展上。

而且,要在计划结束年度,使经济实力达到能够包容 1 000 万人人口的程度。

四、第一个五年计划

作为急需加以解决的、需要在第一个五年计划中大力推行的事项有以下几项:

(1) 对作为产业开发原动力的电力进行开发;

(2) 在开发的重要基础设施中,首先需要对公路、港口、河流等进行建设和扩充;

(3) 增加粮食的产量;

(4) 对开发工作进行基础调查。

(一) 电力的开发

(1) 要开发出 30 万千瓦的水力发电容量;

其中 { 石狩川水系为 13 万千瓦
十胜川水系为 15 万千瓦

(2) 火力发电为 6 万千瓦;

(3) 改善电力配电、变电、送电设备;

(4) 对于电力开发所需的资金,考虑采取财政资金以及外资引入等方式筹措;

(5) 另外再从小水力发电中开发出 15 000 千瓦的电能。

(二) 公路、港口和河流等的建设和扩充

1. 公路

建设和完善干线公路

建设产业用干线公路

使桥梁的结构永久化

2. 港口

要对小樽、室兰、函馆、钏路以及留萌这五个港口进行建设和改造,使之成为国内和国际贸易港口,对于其他港口要进行国内贸易港口、避难港口或者资源开发港口的建设和改造。

3. 铁路

建设 13 条新线。

关于建设所需的资金,考虑争取从一般会计预算中转入。

4. 河流

为了国土保全,要对重要的河流以及特殊的河流进行整治。

继续整治的河流 36 个河流(其中特殊河流有 9 条)

新开工整治的河流 83 个河流(其中特殊河流有 41 条)

(三)增加粮食的产量

1. 土壤改良(灌溉、排水、客土等)面积 50 万町步(町步是日本丈量土地山林面积的单位,约为 0.992 公顷,译者注);

2. 耕地改良(翻耕混层、酸性改良等)面积 60 万町步;

3. 振兴制酪农业(奶牛);

4. 开拓新的农业用地(开垦);

5. 渔港的建设。

(四)开发工作的基础调查

1. 各地区的基本调查;

2. 地下资源的开发调查。

经过实施以上的措施,争取实现下表所示的第一个五年计划的开发目标。

开 发 目 标

类 别	单 位	1956 年(B)	1949 至 50 年(A)	B/A(%)	备 注
耕 地	万町步	95	74	128	主食中包括大米、麦类、大豆、马铃薯、牛奶
奶 牛	千 头	115	53	217	